Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 20 Juin 1988

LA DÉSTABILISATION DES ÉTATS DE LA "LIGNE DE FRONT" EN AFRIQUE AUSTRALE, 1980-1987

par Dan O'Meara

INTRODUCTION

Au dernier sommet du Commonwealth s'étant tenu à Vancouver en 1987, c'est la question de l'*apartheid* qui a dominé les discussions. Au lieu de recommander la mise en oeuvre de nouvelles sanctions contre l'Afrique du Sud, la Grande-Bretagne a préconisé un renforcement du soutien accordé aux six États de la "ligne de front" (voir l'encadré). Malgré les ravages causés par l'Afrique du Sud, ces États refusent catégoriquement que l'on essaie de dissocier aide et sanctions. Le président de la Zambie, M. Kenneth Kaunda, a supplié le Commonwealth de ne pas "se contenter de nous gaver pour que les Boers puissent ensuite venir nous égorger".[1]

Les États de la "ligne de front"

- L'Angola
- Le Botswana
- Le Mozambique
- La Tanzanie
- La Zambie
- Le Zimbabwe

Les États membres de la Conférence de coordination et de développement de l'Afrique australe (CCDAA)

- Les six États de la "ligne de front", plus
- Le Lesotho
- Le Malawi
- Le Swaziland

Depuis 1985, le Canada joue sur la scène internationale un rôle prédominant dans le dossier de l'*apartheid*. Le gouvernement a imposé à l'Afrique du Sud un certain nombre de sanctions limitées et semble croire que la crise de l'*apartheid* menace toute l'Afrique australe. Mais Ottawa s'efforce également de coordonner ses actions avec celles de "ses principaux partenaires" — plus particulièrement les États-Unis et le Royaume-Uni — et le gouvernement souffre actuellement de ce que le député conservateur Walter McLean a appelé une "guerre des nerfs".[2] Les gouvernements de M. Reagan et de Mme Thatcher n'ont pas l'intention d'appliquer de véritables sanctions contre Pretoria. Il ne reste donc plus au Canada qu'un choix difficile : se rallier, et pas uniquement en théorie, à l'avis des pays du tiers-monde membres du Commonwealth, ou perdre une grande partie de sa crédibilité.

Avant de faire ce choix cependant, il est indispensable pour le Canada de comprendre l'évolution des modalités et des objectifs de la politique de déstabilisation menée par Pretoria et d'en mesurer l'incidence dans le contexte de la crise de l'*apartheid* qui déchire toujours le pays.

L'ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE TOTALE

De 1978 à 1984, les politiques intérieure et régionale de l'Afrique du Sud ont toujours été guidées par une Stratégie totale cohérente, élaborée en réponse à quatre événements clefs survenus dans les années 1970 :

1) la fin du colonialisme portugais en 1975 et l'accession de l'Angola et du Mozambique à l'indépendance, sous des régimes socialistes. Puis, en 1975-1976, l'échec de l'invasion de l'Angola par l'Afrique du Sud;

2) la réapparition, à l'intérieur de l'Afrique du Sud, de vastes mouvements d'opposition noirs;

3) l'apparition de profondes failles structurelles dans l'économie sud-africaine;

4) l'isolement croissant de Pretoria.

L'effet combiné de ces différents éléments a plongé l'Afrique du Sud dans une crise politique durable, et précipité en septembre 1978 le remplacement de John Vorster par P.W. Botha dans le poste de premier ministre. Désormais fondée sur une collaboration politique nouvelle entre les militaires et les grandes entreprises, la Stratégie totale est devenue la politique officielle de Pretoria.

Ainsi que le précisait le Livre blanc sur la défense publié en 1977, la Stratégie totale prévoyait un réalignement des forces politiques, tant à l'intérieur même de l'Afrique du Sud qu'en Afrique australe. Par un savant dosage de petites réformes internes et d'interventions actives en Afrique australe, le gouvernement sud-africain a voulu adoucir

quelques-unes des manifestations les plus brutales de l'*apartheid* afin de préserver les fondements de son pouvoir économique et politique et de désamorcer l'agitation politique. Par la méthode de la carotte et du bâton, il s'agissait pour les autorités sud-africaines d'offrir de vagues concessions aux acteurs politiques noirs disposés à se contenter d'une version de l'*apartheid* "revue et corrigée" et de menacer tous les autres de sanctions militaires et économiques draconiennes.[3]

Les réformes de Botha ont certes réduit pour les Noirs de la classe moyenne certains des obstacles à la mobilité sociale. En revanche, elles n'ont absolument rien changé à la question fondamentale des droits politiques ; elles ont, au contraire, considérablement contribué à renforcer la répression intérieure et quelques-uns des principaux piliers de l'*apartheid*.

LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE TOTALE EN AFRIQUE AUSTRALE

Le volet régional de la Stratégie totale consistait à "internationaliser" les problèmes de Pretoria. Selon la doctrine officielle, l'instabilité et les conflits qui régnaient en Afrique du Sud et en Afrique australe étaient dus non pas à l'*apartheid*, mais aux interventions extérieures. Certains ont même échafaudé de complexes théories prétendant qu'à l'étranger, on préparait une sourde conspiration contre l'Afrique du Sud et qu'on projetait de lancer, à l'aide de pays comme l'Union soviétique et les États-Unis, une offensive totale contre elle.

À en croire les auteurs de la Stratégie totale, il était possible pour l'Afrique du Sud de sortir de son isolement international en modifiant ses relations *régionales*. Tous les pays n'auraient plus alors d'autre choix que de reconnaître les intérêts légitimes de Pretoria en Afrique australe, sa sphère d'influence.

Toutefois, l'objectif prédominant de la politique régionale sud-africaine était désormais défini comme étant la constitution en Afrique australe d'une "constellation d'États" (CONSAS), sorte de "cordon sanitaire" économique et politique autour de l'Afrique du Sud. Il s'agissait pour Pretoria d'offrir à ses voisins des projets économiques conjoints et une aide au développement, le tout étant ni plus ni moins destiné à les amener à signer des pactes de non-aggression.[4]

Cet objectif à moyen terme de la CONSAS comprenait également cinq sous-objectifs régionaux à court terme :[5]

(1) obliger les États limitrophes à cesser d'accorder toute aide à la *South West Africa People's Organization* (SWAPO) en Namibie et au Congrès national africain (ANC) en Afrique du Sud, et à surveiller les activités de ces mouvements ;

(2) empêcher les pays du bloc communiste de prendre pied dans la région, que ce soit sur le plan diplomatique, politique ou militaire ;

(3) renforcer la dépendance économique des pays de la région à l'égard de l'Afrique du Sud ;

(4) faire en sorte que les États limitrophes protègent l'Afrique du Sud contre les demandes de sanctions ;

(5) modérer la véhémence des discours anti-sud-africains dans les États de la région.

Pour atteindre ces objectifs, il a fallu parallèlement entreprendre dans le pays de l'*apartheid* une réorganisation systématique. Sous le nouveau "régime de gestion de la sécurité nationale", l'Afrique du Sud a en fait subi un coup d'État militaire. Dès 1981, le véritable pouvoir de décision était passé des mains du Cabinet à celles du Conseil de la sécurité d'État (SSC), organisme dominé par les militaires et ne devant répondre de ses actes que devant le premier ministre. Le SSC a mis en place des structures administratives parallèles à caractère militaire afin de coordonner la mise en oeuvre de la Stratégie totale et d'en surveiller la planification, l'administration et l'application, tant à l'échelle nationale que dans les régions.[6]

Le budget militaire de l'Afrique du Sud a plus que triplé entre les années 1977-1978 et 1986-1987, atteignant 5,1 milliards de rands ; les dépenses en termes *réels* ont été évaluées à 8,7 milliards de rands.[7] Grâce à un programme intensif de fabrication d'armements mis en oeuvre à partir de 1977, la société nationale *Armaments Corporation* est devenue le deuxième conglomérat industriel du pays en importance. De nouvelles unités militaires ont été créées et déployées contre les États limitrophes. Mentionnons notamment les mouvements dissidents tels que l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA), le Mouvement national de résistance du Mozambique (MNR), la *Lesotho Liberation Army* (LLA) et, au Zimbabwe, le "Super-Zapu". Ces groupements se disent d'authentiques mouvements de résistance nationale et sont composés en grande partie d'effectifs nationaux, mais tous relèvent cependant du Commandement des "forces spéciales" de la Force de défense de l'Afrique du Sud (SADF), qui leur assure approvisionnement et financement.[8]

Les auteurs de la Stratégie totale se sont par ailleurs longtemps demandés comment l'Afrique du Sud pourrait se servir de ses liens économiques avec ses voisins pour influer sur leur attitude dans un sens ou dans l'autre. Pretoria a, par exemple, offert à ses voisins de l'aide ou des projets d'infrastructure conjoints. Par contre, le gouvernement sud-africain a aussi imposé des sanctions massives explicitement destinées à modifier les politiques des pays de la région.[9]

LA STRATÉGIE TOTALE À L'OEUVRE

La mise en oeuvre de la Stratégie totale dépendait de divers facteurs externes et internes. On distingue quatre phases successives.

1) 1978-1980 : la CONSAS et la CCDAA

L'idée d'une "constellation d'états" en Afrique australe (CONSAS) a été formulée pour la première fois en 1979 ; elle était fondée sur l'hypothèse que le Zimbabwe accéderait à l'indépendance sous le gouvernement de l'évêque Muzorewa, favorable à l'Afrique du Sud, et qu'il se joindrait à la CONSAS, ce qui aurait obligé la Zambie, le Zaïre et, probablement, le Botswana, le Lesotho et le Swaziland à en faire autant. Mais l'écrasante victoire de Robert Mugabe aux élections de février 1980 qui ont précédé l'accession du Zimbabwe à l'indépendance a déjoué tous ces beaux projets. Le Zimbabwe a rejoint le club des États de la "ligne de front" et contribué à la formation de la Conférence de coordination et de développement de l'Afrique australe (CCDAA), qui regroupe les neuf États noirs d'Afrique australe dans le cadre d'une stratégie commune visant à réduire leur dépendance économique à l'égard de l'Afrique du Sud.[10]

En 1980, l'Afrique du Sud a clairement senti que ses intérêts nationaux et régionaux étaient menacés. À cette date, il ne restait que la Namibie du "cordon sanitaire" d'États gouvernés par des Blancs que l'Afrique du Sud avait constitué pour protéger ses visées régionales et assurer sa sécurité. Là aussi, l'autorité de Pretoria était mise à rude épreuve. En Afrique du Sud même, de nombreux Noirs avaient vu dans l'indépendance du Zimbabwe une autre victoire militaire sur la suprématie blanche. En juin 1980, le Congrès national africain (ANC), interdit par le gouvernement, avait d'ailleurs profité de ce succès pour lancer en territoire sud-africain une série de spectaculaires offensives de sabotage.

La formation de la CCDAA marquait le recul de l'hégémonie politique de Pretoria et remettait directement en question sa suprématie économique. En projetant la construction d'un réseau régional parallèle de transports et de communications, la CCDAA risquait d'enlever à l'Afrique du Sud une partie de son influence dans toute la région. La vitalité du secteur manufacturier au Zimbabwe menaçait de porter atteinte aux marchés d'exportation vitaux de l'Afrique du Sud. Entouré de pays plus indépendants sur un plan économique, celle-ci risquait de perdre à la fois son excédent commercial annuel de 1,5 millard de dollars américains avec les pays de la CCDAA et une partie de ses ressources en main-d'oeuvre pour ses mines et son agriculture.

Les conséquences politiques étaient inconcevables. Pretoria considérait sa prédominance économique dans la région comme le fondement essentiel du capitalisme sud-africain. En outre, cette suprématie garantissait à l'Afrique du Sud un rôle politique prédominant qu'elle croyait indispensable pour maîtriser ce qu'elle percevait comme étant une résistance à l'*apartheid* alimentée de l'étranger. Enfin, compte tenu de la structure géopolitique de l'Afrique australe, tout succès de la CCDAA profiterait à des pays radicaux comme l'Angola, le Mozambique, la Tanzanie et le Zimbabwe, ce qui radicaliserait l'ensemble du mouvement de la CCDAA. La population noire d'Afrique du Sud ne risquait-elle pas de voir dans le socialisme une solution de rechange viable à l'*apartheid*? Le gouvernement sud-africain a par conséquent entrepris de contrer la stratégie de la CCDAA.

2) 1980-1981 : à la recherche d'une solution

Pendant la plus grande partie des dix-huit mois qui ont suivi, doutant encore de ses objectifs régionaux immédiats, l'Afrique du Sud s'est déchaînée plus ou moins aveuglément contres ses voisins. Elle a lancé contre l'Angola, le Mozambique, le Lesotho et le Zimbabwe des attaques militaires directes et des offensives indirectes par l'intermédiaire de groupes fantoches. Elle a ouvertement menacé d'ouvrir au Swaziland un deuxième front. Elle a limité l'utilisation de ses installations ferroviaires et portuaires et l'importation de main-d'oeuvre. Jouant en quelque sorte sur deux plans, elle a prétendu rechercher en Namibie la voie d'un règlement interne, alors qu'elle multipliait en Angola ses attaques militaires contres les bases de la SWAPO.[11]

Au cours de cette période, l'événement le plus important du point de vue de Pretoria a été l'arrivée au pouvoir du gouvernement Reagan. La politique d'engagement constructif du nouveau venu présageait pour l'Afrique du Sud beaucoup plus de "sympathie" américaine que sous Jimmy Carter. Les notes rédigées en mai 1981 par le Département d'État en préparation d'une réunion entre le secrétaire d'État Alexander Haig et le ministre sud-africain des Affaires extérieures, M. Rorlof (Pik) Botha, soulignaient l'existence, entre les deux gouvernements, d'un grand nombre d'objectifs communs. Tous deux voulaient surtout combattre l'influence soviétique dans la région et empêcher une victoire de la SWAPO en Namibie. Le sous-secrétaire d'État chargé des questions africaines, M. Chester Crocker, a précisé que la politique américaine dans la région visait principalement à faire en sorte que l'Afrique du Sud ne soit plus traitée en "paria" et qu'elle réintègre le réseau occidental de sécurité.[12] Cette théorie a débouché sur la fameuse politique du *linkage* : pas de règlement en Namibie sans le retrait des troupes cubaines présentes en Angola. Le nouveau gouvernement américain a fait usage de son veto au Conseil de sécurité pour empêcher la condamnation de l'Afrique du Sud après l'invasion massive de l'Angola par celle-ci en août 1981.[13] Pretoria a certainement pensé à cette époque que les États-Unis appuyaient ses politiques régionales devenues beaucoup plus agressives.

3) 1982-mars 1984 : les effets de la déstabilisation

Au début de 1982, l'Afrique du Sud avait défini ses objectifs régionaux immédiats. Il s'agissait premièrement pour elle d'obtenir de ses voisins qu'ils limitent et surveillent les activités des membres de l'ANC sur leurs territoires et, deuxièmement, de saper les initiatives économiques de la CCDAA, plus particulièrement dans le secteur des transports.

Voyant dans des États plus conservateurs comme le Swaziland et le Malawi des collaborateurs potentiels, l'Afrique du Sud leur a offert des concessions afin de renforcer les liens. L'État enclavé du Swaziland a accepté l'aide de l'Afrique du Sud pour la construction d'une nouvelle voie ferrée reliant le pays au port sud-africain de Richard's Bay, ainsi que des versements supplémentaires de 45 millions de dollars américains dans le cadre du *Southern*

African Customs Union Agreement. Autre initiative des plus controversées, Pretoria a offert de céder au Swaziland une partie des Bantoustans sud-africains de Kangwane et de Kwazulu. Comme on pouvait s'y attendre, le Swaziland a signé en février 1982 un pacte secret de non-agression avec l'Afrique du Sud. Le gouvernement du Swaziland a alors entrepris de bâillonner les membres de l'ANC et annoncé qu'une grande partie des exportations nationales emprunteraient désormais le nouvel itinéraire de Richard's Bay, et non plus la liaison ferroviaire avec le Mozambique.

Parallèlement, les États jugés hostiles par l'Afrique du Sud ont subi des assauts répétés de déstabilisation militaire et économique. Au cours des années 1982 et 1983, l'armée et les forces aériennes sud-africaines ont, d'une part, lancé des attaques directes contre les neuf États membres de la CCDAA (à l'exception du Malawi et du Swaziland, pays "alliés" de Pretoria et de la Tanzanie, trop éloignée) et, d'autre part, carrément envahi d'importants secteurs du territoire angolais. Les premiers ministres du Lesotho et du Zimbabwe ont été victimes d'attentats.[14] Un bref embargo commercial total a été imposé au Lesotho, un autre État enclavé. L'Afrique du Sud s'est mise à promouvoir et a soutenir des groupes de rebelles qui ont semé le chaos en Angola et au Mozambique et causé au Lesotho et au Zimbabwe des désordres moins graves. Elle a également saboté les voies ferrées et les ports utilisés par les pays membres de la CCDAA (sauf la Tanzanie) pour l'acheminement de leurs exportations et, enfin, elle a interrompu les approvisionnements pétroliers de tous ces pays, à l'exception du Mozambique et de la Tanzanie.

Ce sont toutefois l'Angola et le Mozambique qui ont essuyé les plus durs coups et, dans une moindre mesure, le Zimbabwe et le Lesotho. Même s'il était évident que l'Afrique du Sud cherchait à renverser les gouvernements de Luanda et de Maseru, elle a semblé préférer maintenir ceux du Mozambique et du Zimbabwe dans un état de faiblesse et de vulnérabilité — en vue de "modifier les comportements politiques, et non les structures".[15] En Namibie, les efforts déployés en vue d'en arriver à un règlement interne ont échoué en janvier 1982 et, alors que le régime cherchait une solution de rechange, les commandants de la SADF se sont mis à affirmer qu'ils étaient capables de venir à bout de la SWAPO sur le plan militaire.

Pendant toute cette période de déstabilisation, les États-Unis ont excercé sur tous les pays concernés de fortes pressions, plus particulièrement sur l'Angola et le Mozambique, pour les dissuader d'accorder asile aux membres de l'ANC. Ce dernier a appris que l'objectif de Washington était de supprimer toute trace de son existence en Afrique, "au sud du Caire".[16] Au milieu de l'année 1983, les États-Unis préconisaient, dans le cadre de leur doctrine de sécurité régionale, un rapprochement entre les différents États de l'Afrique australe.[17]

Les effets dissuasifs de la déstabilisation ont commencé à se faire sentir. Un pacte de non-agression a été signé avec le minuscule Swaziland et, à l'issue d'un raid sanglant mené en décembre 1982 par la SADF, le Lesotho a accepté à contrecoeur d'expulser un grand nombre des membres de l'ANC. À la fin de 1983, le gouvernement du Zimbabwe était affaibli par de graves conflits sociaux, et l'Angola comme le Mozambique avaient subi de terribles dégâts matériels et politiques. Au début de 1984, au terme de longues négociations, l'Angola et le Mozambique ont respectivement signé avec l'Afrique du Sud les Accords de Lusaka et de Nkomati.

4) Mars 1984-fin 1985 : le triomphe de la Stratégie totale

L'Accord de Lusaka prévoyait le retrait progressif des troupes sud-africaines présentes en Angola, tandis que celle-ci s'engageait pour sa part à ne laisser ni la SWAPO, ni les troupes cubaines s'installer dans les zones évacuées. De nombreux observateurs ont vu dans cet accord le premier pas en direction d'un règlement surveillé par les États-Unis et susceptible de déboucher sur l'indépendance namibienne.

L'Accord de Nkomati était un pacte de non-agression. Le Mozambique a convenu de limiter la présence de l'ANC à une petite mission diplomatique, étroitement surveillée. L'Afrique du Sud s'est engagée à ne plus appuyer les rebelles du Mouvement national de résistance du Mozambique (MNR) et à concéder à ce dernier quelques-unes des "carottes" économiques de la Stratégie totale.

L'Accord de Nkomati a marqué un véritable triomphe pour l'Afrique du Sud. Pretoria avait toujours considéré la signature d'un pacte de non-agression comme le préalable indispensable à l'intégration d'un État à la CONSAS. Dans son discours de Nkomati, P.W. Botha avait d'une manière significative parlé de sa "vision" d'une "véritable constellation d'États en Afrique australe".

L'allégresse avec laquelle on a accueilli la signature de l'accord dans les capitales occidentales semblait annoncer pour l'Afrique du Sud la fin de vingt-cinq ans d'isolement international. En juin 1984, P.W. Botha a fait une tournée dans de nombreuses capitales européennes — chose inconcevable avant Nkomati. L'Afrique du Sud croyait que sa prétention au statut de puissance régionale ayant des intérêts légitimes à défendre était largement acceptée, et elle a vu dans l'Accord de Nkomati un cuisant revers, non seulement pour l'ANC, mais aussi pour les intérêts soviétiques en Afrique australe.

Au milieu de l'année 1984, le gouvernement sud-africain débordait d'une confiance qui frisait l'arrogance. Divers journaux nationaux ont proposé la candidature du ministre des affaires étrangères, M. Pik Botha, pour le prix Nobel de la paix. Certains ont proposé que le premier ministre P.W. Botha entreprenne une grande tournée en Afrique. Le spectre des sanctions semblait moins menaçant, la cote de crédit de l'Afrique du Sud est montée en flèche, et une grande partie du réseau international de lutte contre l'*apartheid* a sombré dans le découragement. À l'intérieur du pays, le régime avait remporté une énorme victoire en obtenant l'appui massif de l'électorat blanc pour sa nouvelle Constitution, qui instaurait un Conseil du président et un Parlement formé de trois chambres séparées. Même si la nouvelle formule faisait totalement abstraction de la majorité africaine et en dépit du fait qu'elle ait été rejetée en bloc par les Indiens et les Métis, le gouvernement croyait sérieusement que ce remaniement constitutionnel paralyserait l'opposition intérieure.

S'érigeant en pacificateur de l'Afrique australe, Pretoria s'est ensuite mis à menacer de faire subir au Zimbabwe, au Lesotho et au Botswana des "ravages économiques" s'ils n'acceptaient pas de signer eux aussi des pactes de sécurité comparables.[18] Peu de temps après, le gouvernement passait outre à l'Accord de Lusaka, prétextant une violation du

traité par l'Angola. Vers le milieu de 1984, Pretoria a renforcé le soutien qu'il accordait à l'UNITA, craignant apparemment que le gouvernement marxiste de l'Angola fût bientôt renversé. En Namibie, un nouveau plan de règlement interne a été proposé, et les attaques contre les forces de la SWAPO se sont multipliées.

Toutefois, c'est au Mozambique que l'on a pu comprendre les véritables intentions de Pretoria. Surpris et embarrassé de la vigueur avec laquelle le Mozambique avait mis en oeuvre les dispositions de l'Accord de Nkomati, le gouvernement sud-africain a hésité. Cependant, il apparaît clairement aujourd'hui qu'il a choisi de continuer à soutenir indirectement le MNR, tout en essayant de se servir de l'Accord de Nkomati pour contraindre les rebelles de ce mouvement à conclure une entente politique avec le FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*), au pouvoir au Mozambique. Les pourparlers de rapprochement organisés par l'Afrique du Sud ont débouché, en octobre 1984, sur la "déclaration de Pretoria" signée par le FRELIMO, le MNR et le gouvernement sud-africain. Ce texte semblait annoncer un cessez-le-feu et l'amorce d'une solution politique. Le ministre des Affaires étrangères Pik Botha a fait savoir que les troupes sud-africaines surveilleraient l'application du cessez-le-feu et qu'elles "interviendraient en cas d'urgence pour régler les problèmes sociaux-économiques" au Mozambique.[19]

L'EFFONDREMENT DE LA STRATÉGIE TOTALE

La déclaration de Pretoria a marqué l'apogée de la Stratégie totale, mais elle n'a mené à rien. L'armée sud-africaine n'était pas disposée à abandonner le MNR, et les dirigeants du MNR refusaient, quant à eux, de se contenter du rôle relativement modeste que Pretoria leur avait reservé. Le Mozambique ne voulait absolument pas négocier le partage du pouvoir avec des individus qu'il qualifiait de "kidnappeurs, de bandits et de criminels".[20] Six semaines plus tard à peine, le président Samora Machel a accusé publiquement Pretoria de violer systématiquement l'Accord de Nkomati, et la guerre au Mozambique a redoublé d'intensité.

En août 1985, les forces mozambicaines et zimbabwéennes se sont emparées du principal repaire du MNR. Les documents saisis à cette occasion ont confirmé que l'Afrique du Sud avait continué, même après Nkomati, d'accorder un appui stratégique et logistique au MNR.[21] Pretoria fut alors contraint d'admettre qu'il avait commis des "violations techniques",[22] et le gouvernement a admis notamment :

- avoir fourni au MNR de nouveaux appareils radios et avoir maintenu un contact radio permanent entre le MNR et le quartier général de la SADF ;
- avoir aidé des chefs du MNR à entrer au Mozambique en sous-marin et à en sortir ;
- avoir régulièrement parachuté aux forces du MNR au Mozambique des fournitures destinées à des fins humanitaires ;
- avoir organisé plusieurs visites clandestines d'un ministre sud-africain dans des bases du MNR au Mozambique, tandis que des commandos sud-africains protégeaient le secteur.

Au début de l'année 1985, Pretoria ne prétendait plus chercher des solutions politiques régionales, et il a ouvertement repris ses attaques contres les pays voisins. En mai 1985, des commandos des forces sud-africaines ont été arrêtés alors qu'ils essayaient de faire exploser en Angola des installations pétrolières appartenant aux Américains. En septembre 1985, l'Afrique du Sud a recommencé ses incursions d'envergure en territoire angolais. Elle reconnaissait désormais soutenir depuis longtemps l'UNITA.[23] En juin de la même année, la SADF a attaqué le Botswana. À la fin de 1985, un commando de tueurs sud-africains abattait neuf personnes dans la capitale du Lesotho, et le même jour, le Conseil national de sécurité indiquait dans l'une de ses rares déclarations publiques que les six États voisins de l'Afrique du Sud paieraient le prix s'ils n'accueillaient pas favorablement les doléances de cette dernière au sujet de l'ANC.[24]

La Stratégie totale avait toujours été fondée sur un ensemble relativement complexe de tactiques relevant de la méthode de la carotte et du bâton et visant un ensemble d'objectifs à court, à moyen et à long terme. Or, à la fin de 1985, Pretoria avait renoncé à cette méthode pour recourir tout simplement à la force brutale. L'Afrique du Sud était incapable de concrétiser les aspects positifs de la Stratégie totale. Au début de l'année 1984, les succès mêmes de cette dernière avaient révélé à quel point elle était cousue d'hypothèses erronées, de contradictions flagrantes et de limites. Malgré toutes ses belles théories de coexistence pacifique, Pretoria ne pouvait, en fin de compte, vivre en paix avec des gouvernements noirs indépendants.

Il y avait à l'échelle nationale un corollaire flagrant de cette situation. L'Accord de Nkomati avait coïncidé avec les dernières réformes nationales promises. Avec l'ouverture en 1984 du nouveau Parlement formé de trois chambres, il était devenu évident que la formule du partage du pouvoir n'était ni plus ni moins qu'une version modernisée de l'*apartheid*. On n'avait rien de plus à offrir. Si en Afrique du Sud, la Stratégie totale ne s'est traduite que par l'imposition d'une suprématie blanche devenue plus subtile, elle s'est soldée, à l'échelle de l'Afrique australe, par un recours débridé à la force.

Toutefois, des émeutes urbaines ont commencé à secouer l'Afrique du Sud six mois exactement après la signature de l'Accord de Nkomati et ont duré deux ans ; c'est là l'événement le plus important qui a confirmé les limites de la Stratégie régionale sud-africaine. Comme nous l'avons dit précédemment, la Stratégie totale avait été formulée pour la première fois vers le milieu des années 1970 par suite de quatre grands événements. Or, vers le milieu des années 1985, la situation s'était considérablement détériorée sur ces quatre mêmes plans par rapport à 1977 :

1) il y avait en Afrique du Sud d'importantes émeutes urbaines que semblaient menacer la survie même du pouvoir blanc ;

2) l'Afrique du Sud était plus isolée que jamais, et les sanctions étaient désormais devenues une réalité ;

3) l'équilibre régional du pouvoir avait été radicalement bouleversé, et Pretoria ne parvenait à préserver sa position face à ses voisins qu'en recourant à la force ;

4) l'économie sud-africaine traversait une récession sans précédent. Le rand s'était effondré, et Pretoria a rapidement été contraint de cesser de payer une partie de sa dette extérieure.

Du point de vue de M. Botha, ni les réformes nationales ni les initiatives de pacification menées dans la région avaient aidé à atteindre l'objectif fondamental de l'Afrique du Sud, à savoir la stabilité politique. Pour les généraux majoritaires au sein du Conseil national de sécurité et pour l'ancien ministre de la Défense qui le dirigeait en sa qualité de président d'État, une solution militaire constituait la seule voie possible, tant à l'échelle nationale que régionale ; en effet, tous ces gens étaient fondamentalement incapable d'envisager un démantèlement négocié de l'*apartheid*.

LA DÉSTABILISATION TOTALE

Le Lesotho a été la première victime. En janvier 1986, un blocus total imposé par Pretoria a débouché sur un coup d'État, qui a permis de chasser du pouvoir M. Leabua Jonathan, trop indépendant au goût de Pretoria, et de le remplacer par un gouvernement plus favorable. Les raids lancés au mois de mai par l'Afrique du Sud contre le Botswana, la Zambie et le Zimbabwe ont fait échouer l'initiative du groupe des Sages du Commonwealth juste au moment où un progrès semblait possible. Au Lesotho et au Swaziland, les sympathisants de l'ANC sont devenus la cible de commandos de tueurs clandestins.

Pourtant, ce sont une fois de plus surtout l'Angola et le Mozambique qui ont fait les frais de ces opérations. En août 1986, l'Afrique du Sud a mené en Angola une nouvelle incursion militaire d'envergure. En septembre de la même année, des rebelles du MNR, soutenus par l'Afrique du Sud, ont attaqué depuis le Malawi la région centrale du Mozambique. Cette offensive était destinée à couper l'étroit corridor de Beira reliant le Zimbabwe au port mozambicain de Beira et à scinder ainsi le pays en deux. Au début du mois d'octobre, Pretoria a menacé le Mozambique d'interventions militaires et déporté des milliers de travailleurs mozambicains. Une semaine plus tard à peine, le président du Mozambique, M. Samora Machel, et vingt-huit de ses collaborateurs perdaient la vie dans un mystérieux accident d'avion.[25]

En 1987, les guerres secrètes livrées par Pretoria en Angola et au Mozambique ont pris une tournure radicalement différente. Le gouvernement angolais a lancé en septembre une vaste offensive militaire contre l'UNITA. Il a tout d'abord remporté d'importants succès, ce qui a incité l'Afrique du Sud à entreprendre sa sixième invasion de l'Angola. Même si cette offensive a coûté la vie à des milliers de soldats angolais, l'Afrique du Sud a subi, quant à elle, des pertes plus lourdes que jamais, y compris des avions de chasse. Un journal britannique a fait mention d'une "décimation" au sein du fameux 32^{e} Bataillon d'Afrique du Sud, et les journaux sud-africains ont fait état de mutineries dans deux autres formations. Pretoria a reconnu être intervenu pour empêcher la défaite de l'UNITA. Cet aveu et les visites rendues par le président Botha et certains ministres importants du cabinet sud-africain dans les bases de la SADF en Angola ont permis de confirmer que l'UNITA n'était rien de plus qu'un pantin de Pretoria.

Au Mozambique, l'offensive du MNR dans les provinces centrales a finalement été maîtrisée. Il semble que les États de la "ligne de front" aient réussi à convaincre le Malawi de ne plus soutenir secrètement le MNR et, à l'heure actuelle, les troupes de ce dernier pays patrouillent la voie ferrée au nord. Le foyer de la guerre s'est nettement déplacé vers le sud du Mozambique. Les attaques du MNR sont désormais menées par des divisions comprenant jusqu'à 500 hommes entraînés, bien équipés et extrêmement mobiles dont beaucoup auraient, d'après le gouvernement du Mozambique, déjà servi dans la SADF en Angola. Les attaques terroristes menées à l'aveuglette contre la population ont pris l'aspect de vastes massacres organisés régulièrement contre les civils et caractérisés par une cruauté qui frise la sauvagerie. L'objectif, semble-t-il, consiste à répandre la terreur dans le sud du Mozambique, à isoler Maputo, la capitale, du reste du pays et à accentuer le mécontentement causé dans les villes par les importantes réductions des budgets sociaux dictées par le Fonds monétaire international (FMI).

L'Afrique du Sud utilise actuellement les mêmes tactiques au Zimbabwe. Dans toute l'Afrique australe, la guerre de déstabilisation menée par Pretoria devient chaque jour plus barbare. Les "escadrons de la mort" sud-africains sillonnent la région. Lors d'une entrevue qu'il donnait à des journalistes après que son pays fut contraint de libérer des citoyens suisses kidnappés au Swaziland par l'un de ces escadrons (autre exemple de violation du pacte de non-agression signé avec ce pays!), le ministre sud-africain des Affaires étrangères, M. Pik Botha, déclarait que son pays ne ferait plus désormais de gentillesses diplomatiques.[27]

Pretoria a clairement démontré qu'il était déterminé à recourir à sa grande puissance régionale économique et militaire pour atteindre en Afrique australe quatre grands objectifs :

1) détruire l'ANC et punir tout État associé de près ou de loin à cette organisation ;

2) saper les initiatives de la CCDAA, non seulement dans le secteur des transports, mais aussi dans deux autres domaines auxquels la Conférence s'intéresse depuis quelque temps, à savoir ceux de la production et du commerce intra-régional ;

3) réduire l'impact des sanctions dans la région et en répercuter les effets sur les pays voisins ;

4) il faut dire enfin que le coup d'État au Lesotho (et peut-être même la mort de Samora Machel) traduit l'apparition à Pretoria d'un sentiment nouveau : le désespoir.

Jusqu'à présent, les initiatives de déstabilisation avaient pour but de "modifier les *comportements*, et non les structures politiques".[28] Il semble que l'Afrique du Sud soit désormais résolue à renverser tout régime qu'elle estime lui être hostile. Cela lui a été relativement facile au Lesotho. Une fois de plus, c'est sur le Mozambique que Pretoria semble concentrer son effort. Le succès de l'opération dépendra dans une large mesure de la participation d'autres pays. Toutefois, les populations d'Afrique australe vont continuer de payer un lourd tribut.

LES COÛTS DE LA DÉSTABILISATION

Le coût humain de plus d'une décennie de déstabilisation n'a jamais réellement été évalué avec précision. Près de 2 millions de personnes ont été déracinées et sont devenues des réfugiés. Près de 10 p. 100 de la population namibienne est constituée soit de réfugiés, soit d'exilés. M. Joseph Hanlon, spécialiste des questions d'Afrique australe, estime que la déstabilisation aura fait en Angola et au Mozambique *seulement* quelque 735 000 victimes entre 1980 et 1986 :

Guerre au Mozambique	50 000
Famine au Mozambique	100 000
Guerre et famine en Angola	50 000
Enfants mozambicains	215 000
Enfants angolais	320 000
TOTAL	735 000[29]

En 1985, la CCDAA estimait que "l'agression et les manoeuvres de déstabilisation sud-africaines avaient coûté aux neufs pays membres plus de 10 milliards de dollars américains" entre 1980 et 1984. Cette somme se répartit comme suit :

Dégâts directement reliées à la guerre (en millions de $ US)	1 610
Surcroît de dépenses reliés à la défense	3 060
Augmentation des coûts de transport et d'énergie	970
Pertes (exportations et tourisme)	230
Contrebande	190
Réfugiés	660
Diminution de la production	800
Perte de croissance économique	2 000
Boycotts et embargos	260
Ententes commerciales	340
TOTAL	10 210[30]

Les initiatives de déstabilisation de plus en plus fréquentes en 1985 et 1986 auraient coûté à ces pays, selon les estimations, 15 autres milliards de dollars américains, ce qui porterait le fardeau total pour la période allant de 1980 à 1986 à plus de 25 milliards de dollars américains.[31]

Ces montants ahurissants représentent le double de l'aide étrangère reçue pendant cette période par les neufs membres de la CCDAA et la moitié de la valeur de leurs exportations. Elle équivaut à cinq fois le coût des projets de développement et, grosso modo, elle est égale au Produit intérieur brut (PIB) de 1984 de l'ensemble des pays de la CCDAA. Ce sont essentiellement l'Angola et le Mozambique qui ont payé le plus gros de la "facture".

L'Afrique du Sud a atteint au Mozambique la plupart de ces objectifs. Tous les cadres de l'ANC ont été expulsés, Samora Machel est mort, le projet de gouvernement socialiste du FRELIMO a été pulvérisé, et la population du Mozambique est épuisée par vingt ans de guerre et six années de famine. Sur le plan économique, le pays est aujourd'hui plus dépendant que jamais de l'Afrique du Sud. En 1985, le Mozambique tirait de son commerce avec l'Afrique du Sud le tiers de ses recettes extérieures totales, qui atteignaient 180 millions de dollars américains. Malgré une récente dévaluation de 800 p. cent de sa monnaie et d'importantes réductions des dépenses sociales, le Mozambique est obligé de consacrer à la défense 42 p. 100 de son budget (lui-même alimenté par "des subventions ou des crédits plus que bienvenus)".[32]

En Angola, le coût de la déstabilisation est tout aussi élevé, sinon plus. Les sources officielles angolaises font état de 60 000 morts et de plus de 600 000 réfugiés à l'intérieur du pays ; les dégâts causés depuis la première invasion par l'Afrique du Sud en 1975 ont été évalués au total à 12 milliards de dollars américains. À l'heure actuelle, l'Angola consacre plus de 50 p. 100 de son budget à la défense. Depuis que l'UNITA a pris l'habitude de miner les fermes, l'Angola détient le record du nombre de paraplégiques du guerre par habitant. Même si l'Angola a pu amortir quelque peu l'incidence de ces coûts par ses exportations de pétrole et de diamants, l'effondrement en 1986 des prix du pétrole l'a forcée à réduire de 50 p. 100 ses importations de biens de consommation et de couper d'un tiers par rapport à leur niveau de 1985 ses importations de biens intermédiaires.[33]

Les autres pays d'Afrique australe ont eu, eux aussi, à porter un fardeau lourd quoique différent. Les opérations soutenues de déstabilisation menées au Lesotho ont conduit en janvier 1986 à un coup d'État. Le nouveau gouvernement a conclu avec l'Afrique du Sud un accord de sécurité qui donne à celle-ci un droit de regard sur l'admission de tous les réfugiés au Lesotho. En contrepartie, elle a donné au gouvernement du Lesotho plusieurs projets conjoints que Pretoria promettait déjà depuis vingt ans au régime antérieur. Il semble que l'effort déployé au Zimbabwe par l'Afrique du Sud pour créer un mouvement de rébellion comparable au MNR ait échoué, mais le Zimbabwe doit tout de même maintenir d'importantes forces militaires et une présence permanente le long du corridor de Beira, ce qui lui coûte environ 12 millions de dollars zimbabwéens par mois. La défense absorbe à l'heure actuelle 15 p. 100 du budget national, ce qui oblige le gouvernement à réduire considérablement les programmes essentiels de développement économique et social.[34]

Les premiers plans de la CCDAA, qui visaient à réduire progressivement la dépendance de ses membres à l'égard de l'Afrique du Sud, ont visiblement échoué. La clef de voûte de la stratégie de la CCDAA, soit un autre réseau régional de transport centré sur le Mozambique, a quasiment été détruite. La dette totale des pays de la CCDAA se situe aux alentours de 16,6 milliards de dollars américains, soit environ 66 p. 100 de leur PIB global. La Tanzanie et la Zambie ont toutes deux des ratios du service de la dette dépassant les 80 p. 100.[35]

Il existe d'autres coûts impossibles à évaluer. Le traumatisme psychologique créé par vingt ans de guerre ; le désespoir profond et l'apathie qui règnent désormais dans une grande partie de la région ; les conséquences sociales et économiques de la perte de ressources précieuses en personnel spécialisé (en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation) lesquelles font régulièrement l'objet d'attaques menées par l'UNITA et le MNR ; autant de coûts dont on ne pourra jamais rendre compte par de froides statistiques. De la même façon, il est difficile de mesurer précisément ce qu'a coûté une génération de militarisation et de combats politiques et ce que représente, après seulement six courtes années, la réduction à une lutte farouche pour survivre de tous les efforts déployés pour parvenir à l'indépendance économique et offrir un niveau de vie acceptable aux populations de la région. Il ne faut pas oublier non plus la militarisation de la politique, de la planification, de la plupart des décisions économiques et de la vie culturelle ; en d'autres termes, la plupart des aspects de la vie quotidienne dans de vastes zones de l'Afrique australe sont désormais entièrement soumis aux exigences militaires : autant d'éléments qui vont coûter très cher au cours des années à venir.

Il faut malheureusement constater que les populations d'Afrique australe ne pourront jamais vivre en paix tant que

régnera à Pretoria le régime de l'*apartheid*. Voilà l'inéluctable réalité dont les autorités chargées d'élaborer la politique canadienne dans la région doivent tenir compte.

NOTES

1 *Globe and Mail*, 19 septembre 1987.

2 Discours prononcé à l'occasion d'un atelier intitulé "The Forgotten War in Southern Africa: Namibia and Angola", Hôtel Skyline, Ottawa, le 2 septembre 1987.

3 Développé dans "From Muldergate to Total Strategy" de D. O'Meara, Centra de Estudos Africanos, Université Eduardo Mondlane, Maputo, 1984.

4 D. Geldenhuys et D. Venter, "Regional Cooperation in Southern Africa", *South African Institute of International Affairs Bulletin*, décembre 1979, p. 54.

5 Développé dans "Some Strategic Implications of Regional Economic Relations for the Republic of South Africa" de D. Geldenhuys, *ISSUP Strategic Review*, janvier 1981, pp. 17 à 24.

6 Il existe toute une série d'ouvrages sur le rôle des militaires dans le gouvernement depuis 1978. Pour un bon résumé, voir le document de travail du *South African Council of Churches* résumé dans le *Weekly Mail* (Johannesburg), 3 juillet 1987. Voir aussi l'article de R. Davies et de D. O'Meara intitulé "Total Strategy in Southern Africa", dans le *Journal of Southern African Studies*, volume 11, nº 2, 1985.

7 *Weekly Mail*, 27 mars 1986.

8 Pour de plus amples témoignages sur les relations de Pretoria avec le MNR, l'UNITA et d'autres groupes de rebelles (y compris ceux de l'agent de renseignement rhodésien qui a formé le MNR en 1976 et en a remis la direction à l'Afrique du Sud en 1980), voir P. Johnson et D. Martin, *Destructive Engagement*, Zimbabwe Publishing House, Harare, 1986. Sur la réorganisation de la SADF, voir R. Davies, D. O'Meara et S. Dlamini, *The Struggle for South Africa*, Zed Books, Londres, 1984, vol. 1, pp. 179 à 182, et P. Frankel, *Pretoria's Praetorians*, Presses de l'Université de Cambridge, 1985.

9 Voir l'analyse dans l'ouvrage de D. Geldenhuys, 1981, *op cit.*

10 Les liens profonds et complexes qui associent les États de la CCDAA à l'économie sud-africaine sont analysés en détail dans *SADCC: Priorities and Progress*, Joseph Hanlon, Economist Intelligence Unit, Rapport spécial nº 182, Londres, 1984.

11 Voir l'analyse détaillé dans l'ouvrage de R. Davies et D. O'Meara, 1985, *op cit.*

12 "Scope Paper" adressé par Chester Crocker au Secrétaire d'État, M. Haig, publié par TransAfrica, 1981. L'analyse la plus détaillée et la plus documentée sur la politique américaine en Afrique australe pendant cette période est celle de M. W. Minter, publiée dans *King Solomon's Mines Revisited*, Basic Books, New York, 1986.

13 Projet de résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies S/14654, 27 août 1981.

14 Voir l'étude exhaustive de Joseph Hanlon intitulée "Beggar Your Neighbour: Apartheid Power in Southern Africa", *Catholic Institute for International Relations*, Londres, 1986.

15 D. Geldenhuys, "The Destabilization Controversy", *Politikon*, vol. 9, nº 2, décembre 1982.

16 Compte rendu d'une rencontre tenue en 1983 entre des représentants du Département d'État américain et des dirigeants de l'ANC. Propos rapportés à des groupes canadiens de lutte contre l'*apartheid* par le représentant en chef de la mission de l'ANC au Canada, Ottawa, septembre 1985.

17 "Sous-secrétaire d'État", Lawrence S. Eagleburger, "America's Responsibility for Change", Département d'État, Washington, 23 juin 1983.

18 *The Guardian* (Londres), 25 mai 1984 et *Rand Daily Mail*, 14 juin 1984.

19 *Rand Daily Mail*, 4 octobre 1984.

20 Pour une analyse détaillée de chacun de ces points, voir R. Davies, "South African Strategy Towards Mozambique in the post-Nkomati Period", CIDMAA, Montréal, 1985.

21 *Gorongoza Documents-Extracts*, Maputo, 30 septembre 1985. Au sujet de l'appui accordé par l'Afrique du Sud au MNR, voir le témoignage du Sous-secrétaire d'État chargé des questions africaines, M. Chester Crocker, devant le Sous-comité des questions africaines, Comité sénatorial américain sur les affaires étrangères (États-Unis), 24 juin 1987, p. 166 à 171.

22 Voir le *Financial Mail* de Johannesburg, 27 septembre 1985 et 11 octobre 1985.

23 Déclaration du ministre de la Défense dans le bulletin de la SADF intitulé *Paratus*, novembre 1985.

24 *Sunday Times* (Johannesburg), 22 décembre 1985.

25 "Critical Questions Remain about the Machel Crash", *Manchester Guardian Weekly*, 1er février 1987. Voir aussi Le *Guardian*, 21 janvier 1987. L'accident s'est produit trois jours après que le Mozambique eut rapporté un complot d'assassinat ourdi par l'Afrique du Sud contre Machel — *AIM* (Maputo), 16 octobre 1986.

26 Rapport sur les victimes publié par l'Afrique du Sud: *Africa Confidential*, 18 novembre 1987; Les révoltes en Namibie: *Weekly Mail* (Johannesburg), 4 novembre 1987; L'aveu de l'Afrique du Sud: *The Star* (Johannesburg), 18 novembre 1987.

27 *International Herald Tribune*, 11 février 1987.

28 Geldenhuys, 1981, *op. cit.*

29 Memorandum adressé à l'Agence suédoise de développement international le 16 février 1987. Le FISE a calculé que, n'eût été de la déstabilisation causée par l'Afrique du Sud, les taux de mortalité infantile en Angola et au Mozambique seraient tombés au niveau de celui de la Tanzanie. Le chiffre de 100 000 décès attribuables à la famine est sans aucun doute loin de la vérité, car on sait que la famine a fait 100 000 morts en 1983 *uniquement*.

30 Memorandum présenté par la CCDAA au Sommet de l'Organisation de l'unité africaine en 1985. La CCDAA qualifie ces chiffres de "modérés". Si l'on en croit une source qui fait autorité, la "perte de croissance économique" équivaudrait à quatre milliards de dollars américains. Reginald H. Green et Carol B. Thompson, "Political Economies in Conflict", dans Johnson et Martin, *op cit.* Au milieu de l'année 1987, le surcroît de "dépenses militaires" dépassait probablement les cinq milliards de dollars, soit plus que le total des coûts prévus pour l'ensemble des projets de la CCDAA.

31 R. Green *et coll.*, "Children in the Frontline", FISE, janvier 1987.

32 RPM, "Proposal on Emergency Actions in Face of the Agression by South Africa", Maputo, octobre 1986. Appel d'urgence de l'UNDRO (Bureau du Coordonnateur des Nations-Unies pour les secours en cas de catastrophe) au sujet du Mozambique, Genève 1987, p. 2; et *Economic Recovery Programme*, RPM, p. 9.

33 Discours du président dos Santos, 17 août 1987, Agencia Angola Press.

34 *Africa Economic Digest*, mai 1986; *Herald* (Harare), 1er août 1986.

35 CCDAA *1985-6 Annual Progress Report*, paragraphs 6 et 70; "Proposal on Emergency Actions . . . ", RPM, *op cit.*, p. 9.

Dan O'Meara est directeur de la recherche au Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe (CIDMAA), à Montréal.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, Place de la Constitution, 360, rue Albert, Bureau 900, Ottawa, K1R 7X7.

Also available in English
Version française: Denis Bastien, Sogestran Inc.
ISBN 0-662-94964-1